

TÓTH JUDIT*

A nemzetközi vándorlási statisztika és a közérdekű migrációs adatokhoz hozzá/nem/férés Magyarországon

I. Statisztika és/vagy közérdekű adatok

Vajon a 2016 áprilisában elfogadott *általános adatvédelmi rendelet* milyen változást hoz a migrációs trendeket vagy csak éppen a híreket figyelő, azaz a statisztikai adatokra figyelők számára? A válasz csak annyiban biztos, hogy a rendelet 2018. május végi életbe lépésig semmilyen, és a továbbiakban a változás csak részlegesen jelezhető előre: kevesebb és nehezebben elérhető migrációs statisztikára számíthatunk, a késlekedő kodifikáció és a kormányzati migrációellenes politika miatt.

A személyes adatok védelméről és szabad áramlásáról szóló, 2016/679/EU rendelet egyik hatása, hogy az eddigi trichotom rendszer (a személyes adatok, a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvánossá tett személyes adatok, valamint a statisztikai adatgyűjtésen alapuló aggregált információk) és a centrumában elhelyezkedő két alapjog elkülönítése megváltozik. Helyébe egy *többrétegű szabályozási megközelítés* lép, mert egy közös keretbe helyeződik mindegyik, több érintkezési ponttal, számos esetben pedig a fő szabály alóli kivételként kap helyet a közérdekű és a statisztikai adatgyűjtés, adatkezelés. A csak a statisztikai adatgyűjtésről az általános rendeletben legalább harmincszor esik szó. Az említett közös keret az egyik szabályozási réteg, ide értve (a) az adatkezelési, adatvédelmi, jogorvoslati és különösen a felejtéshez való jog terén, álnevesítés, profilalkotáshoz felhasználás érdekében történő adatkezelést, (b) a közérdekű adatkezelést és a közérdekű archiválást, (c) a statisztikai célú adatgyűjtést. Erre épül a többi réteg, így az általános rendeletben adott eltérési körön belül a tagállami, valamint az ágazati szabályozás (a reklámtól, a banki és az egészségügyi adatokon át a rendőrségi és a bünyügyi adatok kezeléséig), valamint a garanciákkal övezett harmadik államokkal való együttműködés adatkezelési szabályozása. Igaz, ez feltételezné, hogy az általános adatvédelmi rendelet elfogadását követően átvizsgálja a hazai jogalkotó a generális és az ágazati adatkezelési, adatvédelmi jogszabályokat, egymáshoz igazítva az általános rendeleti fogalmakat az eltérésre lehetőséget adó hazai kivételekkel, még az életbe lépés előtt, hogy

* egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem

kellő felkészülési idő legyen. Ez elmaradt, és a vállalkozásoknál, civil szervezeteknél erősödő félelem a jelentős közigazgatási szankcióktól nem segíti az alkalmazkodásukat, ahogyan a piaci informatikai szféra zavarba ejtően sok és drága ajánlata a képzésre, belső szabályok elkészítésére, biztonsági auditra és adatvédelmi felelősök bérlésére sem.

A cégek éberségét csökkentheti, hogy 2010 májusában a Kúria, egy konkrét ügyben eljárva, azt mondta ki, hogy a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság eddigi érvelése nem helytálló, és a NAIH az eljárásaiban köteles alkalmazni a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény 12/A. §-át,¹ miszerint a feltárt jogsértésre első alkalommal nem bírság kiszabása a válasz, hanem az, hogy a hatóság felhívja annak orvoslására, és csak azt követően, annak eredménytelensége esetén jöhet a (jelentős) bírság. Vajon ez mennyiben felel meg az egyenlő bánásmód követelménynek? Hiszen ez az egyedi körülményekre vonatkozó mérlegelés kizárásával és határidő nélkül írja elő a mechanikusan alkalmazandó kedvezményt a kis- és középvállalkozásoknak, amely így alkotmányosértő. Talán ezért mellőzi ezt a szabályt rendszeresen a NAIH? Lehet, hogy ettől függetlenül, az általános adatvédelmi rendelet életbe lépése előtt pár hónappal készült felmérés szerint, a hazai vállalkozások harmada még csak nem is hallott erről. A Microsoft felmérése² szerint, a magyar cégek döntő többsége azt sem tudja, vonatkoznak-e rá ezek az egyébként kötelező érvényű előírások, a legtöbbjüknek semmiféle terve sincs arra, hogyan feleljen meg ezeknek a szabályoknak. Nagyjából a magyar vállalkozások negyede úgy gondolja, hogy pusztán egy informatikai beruházással megoldhatja ezt a problémát. A személyes adatokat az európai vállalkozások fele leginkább a kiber bűnözőktől félti, a magyarok viszont elsősorban a saját alkalmazottaiktól tartanak. Mindössze ötödük tudja, mit kell tennie, ha a személyes adatok veszélybe kerülnek, miközben a kelet-közép-európai átlag ennek éppen a duplája. Röviden, a *szemléleti felkészületlenség* egyértelmű, és legfeljebb az ágazati, iparági összefogás segíthet, mert az általános rendelet lehetővé teszi olyan magatartási kódexek megalkotását és alkalmazását, amelyeknek önkéntesen vetik alá magukat a kis- és középvállalkozások³.

Melyek a közérdeket szolgáló és a statisztikai adatgyűjtést segítő sajátos szabályok az általános adatvédelmi rendeletben?

(a) Ha az adatkezelés közérdekből elvégzendő feladat végrehajtása, vagy az adatkezelőre ruházott közhatalmi jogosítvány gyakorlása érdekében szükséges, az uniós vagy a hazai jog meghatározhatja, pontosan leírhatja azokat a feladatokat és célokat, amelyek tekintetében az eredetitől eltérő (de azzal összeegyeztethető) további adatkezelés jogszerűnek és összeegyeztethetőnek tekintendő. A közérdekű archiválás céljából, tudományos és történelmi kutatási célból vagy statisztikai célból folytatott további adatkezelést összeegyeztethető, jogszerű adatkezelési műveleteknek kell tekinteni, azaz nem csorbul ezzel a célhoz kötöttség elve.

¹ Nagyot koppintott az adatvédelmi hivatal orrára a Kúria. HVG, 2016. május 10.

² Prím Online, 2018. február 15.

³ Prím Online, 2018. április 9. Az S.P.C. Kft. 2018. április 5-én megtartott sajtótájékoztatóján hangzott el.

(b) A különleges személyes adatok kivételesen kezelhetők, ha erről az uniós vagy hazai jog rendelkezik, és arra megfelelő (arányossági és szükségességi) garanciák mellett kerül sor, más alapvető jogok védelme érdekében, vagy közérdekből, így különösen a foglalkoztatási jog és a szociális védelmi jog, nyugdíj jog területén, valamint a népesség-egészség-védelem, a fertőző betegségek és más súlyos egészségügyi veszélyek kezelése érdekében. Ezekre az eltérésekre egészségügyi célokból, az egészségügyi szolgáltatások irányításával kapcsolatosan kerülhet sor, különösen azért, hogy az egészségbiztosítási rendszer szolgáltatásaival és juttatásaival kapcsolatos igények rendezésére szolgáló eljárások magas szintűek és költséghatékonyak legyenek (pl. minőségellenőrzés, nyomon követési és riasztási célok, közérdekből készített tanulmányok céljából, határokon átnyúló egészségügyi ellátás), megfelelő közös standardok alapján, továbbá a közérdekű archiválás céljából, tudományos és történelmi kutatási célból vagy statisztikai célból.

(c) Az adatvédelem elveit az anonim információkra nem kell alkalmazni, nevezetesen olyan információkra, amelyek nem azonosított vagy azonosítható természetes személyre vonatkoznak, valamint az olyan személyes adatokra, amelyeket olyan módon anonimizáltak, amelynek következtében az érintett nem vagy többé nem azonosítható, tehát az anonim információk kezelésére, a statisztikai vagy kutatási célú adatkezelésre. Például az adattárolás ideje a közérdekű archiválás, a tudományos és történelmi kutatási célú vagy a statisztikai célból gyűjtött adatok esetében kitolható.

(d) Az érintettre vonatkozó személyes adatok kezelésével összefüggő tájékoztatást nem kell megadni, ha az érintettnek ez az információ már a birtokában van, vagy ha a személyes adat rögzítését, illetve közlését valamely jogszabály kifejezetten előírja, vagy ha az érintett tájékoztatása lehetetlennek bizonyul vagy aránytalanul nagy erőfeszítést igényelne. E helyzet állhat elő különösen akkor, ha az adatkezelés közérdekű archiválási célt, tudományos és történelmi kutatási célt vagy statisztikai célt szolgál. E tekintetben az érintettek számát, az adatok korát, valamint az elfogadott megfelelő garanciákat figyelembe kell venni.

(e) Az (online) elfeledtetéshez való jog gyakorlása ellenére, a személyes adatok további megőrzése jogszerű, ha az a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadságához való jog gyakorlása, valamely jogi kötelezettségnek való megfelelés, közérdekből végzett feladat végrehajtása vagy az adatkezelőre ruházott közhatalmi jogosítvány gyakorlása miatt, a népesség-egészségügy területét érintő közérdekből, közérdekű archiválás céljából, tudományos és történelmi kutatási célból, statisztikai célból, vagy jogi igények érvényesítéséhez, illetve védelméhez szükséges.

(f) Ha a személyes adatok kezelésére tudományos és történelmi kutatási célból vagy statisztikai célból kerül sor, az érintett jogosult arra, hogy a saját helyzetével kapcsolatos okokból tiltakozhasson a rá vonatkozó személyes adatok kezelése ellen, kivéve, ha az adatkezelésre közérdekű okból végzett feladat végrehajtása érdekében van szükség.

(g) Az érintett szempontjából tisztességes és átlátható adatkezelés érdekében, az érintett körülményeinek figyelembevételével – az adatkezelő a profilalkotáshoz megfelelő matematikai és statisztikai eljárásokat alkalmazhat, olyan technikai és szervezési intézkedéseket vezethet be, amelyek biztosítják az adatok pontosítását, a hibalehetőségek minimálisra csökkentését. A személyes adatok biztonságáról oly módon kell gondoskodni, amely az érintett érdekeit és jogait potenciálisan veszélyeztető tényezőket figyelembe veszi, pl. amely hátrányos megkülönböztetést eredményez faji vagy etnikai

származás, politikai vélemény, vallási vagy világnézeti meggyőződés, szakszervezeti tagság, genetikai vagy egészségi állapot, szexuális irányultság vagy nemi identitás alapján, illetve amelyek ilyen hatást kiváltó intézkedésekhez vezetnek. Ugyanakkor a személyes adatok különleges kategóriáit célzó automatizált döntéshozatal és a profilalkotás csak bizonyos meghatározott feltételek mellett engedélyezhető.

(h) Az adatkezelőnek az ismétlődőnek nem tekinthető, csupán korlátozott számú érintettre vonatkozó adattovábbítása (harmadik ország számára) jogszerű kényszerítő erejű jogos érdekből, ha ezzel szemben nem élvez elsőbbséget az érintett érdeke vagy joga, és az adatkezelő az adattovábbítás összes körülményét felmérte. Az adatkezelőnek különös figyelmet kell fordítania a személyes adatok jellegére, a tervezett adatkezelési művelet vagy műveletek céljára és időtartamára, valamint a származási országban, a harmadik országban és a célországban fennálló helyzetre, továbbá a személyes adatok kezelése tekintetében nyújtott megfelelő garanciákra. Ilyen adattovábbítás csak abban az esetben lehetséges, ha az adattovábbítás egyéb lehetséges indokait nem lehet alkalmazni. A tudományos és történelmi kutatási célokból, vagy statisztikai célokból folytatott adatkezelés esetében figyelembe kell venni a társadalomnak a tudás növelésével kapcsolatos jogos elvárásait. Az adatkezelő az adattovábbításról tájékoztatja a felügyeleti hatóságot és az érintettet.

(i) Ha személyes adatot közérdekű archiválás céljából, tudományos és történelmi kutatási vagy statisztikai célból kezelnek, úgy az érintettnek megfelelő garanciát kell kapnia jogai és szabadságai tekintetében (technikai és szervezési intézkedések az adattakarekosság érdekében), és az adatkezelő előzetesen felmérte, hogy ezek a célok megvalósíthatók olyan személyes adatok kezelésével, amelyek eleve nem vagy a továbbiakban már nem teszik lehetővé az érintettek azonosítását (személyes adatok álnevesítése). A hazai jogban ezekről a biztosítékokról rendelkezni kell, ide értve az érintettek jogát az adatok pontosítására, helyesbítésére, töröltetésére és a titoktartási jogra, valamint ezek érvényesítését szolgáló eljárásokat.

(j) A rendeletben foglaltakat a személyes adatok statisztikai célú kezelése esetében úgy kell alkalmazni, hogy betartják azokat a korlátokat, amelyeket az uniós jog és a hazai jog konkretizál, meghatározva a statisztikai tartalmat, a hozzáférés ellenőrzését, a személyes adatok statisztikai célú kezelésének szempontjait, az érintettek jogainak és szabadságainak védelmét és a statisztikai adatok bizalmas jellegének garantálását. A személyes adatok közérdekű archiválás céljából, tudományos és történelmi kutatási vagy statisztikai célból folytatott kezelésére sajátos eltérések határozhatók meg az uniós és a magyar jogban, ha egyes adatvédelmi jogok valószínűsíthetően lehetetlenné tennék, vagy súlyosan hátráltatnák az adott célok elérését, és azok megvalósításához szükség van ilyen eltérésre. Személyes adatok statisztikai felmérések vagy statisztikai eredmények kiszámításának céljából gyűjtése és kezelése révén jön létre a statisztikai adat, és a statisztikai eredményeket a későbbiekben többféle célra is fel lehet használni, pl. tudományos kutatás céljára is. Tehát az adatgyűjtés eredménye nem személyes adat, hanem összesített adat, és a személyes adatokat nem használják fel konkrét természetes személyekre vonatkozó intézkedések vagy döntések alátámasztására. Ugyanis az uniós és a magyar statisztikai hatóságok által e célra gyűjtött bizalmas adatokat védeni kell. Az uniós statisztikákat az EUMSZ 338. cikkének (2) bekezdésében foglalt statisztikai elveknek megfelelően kell kidolgozni, elkészíteni és terjeszteni, ugyanakkor a hazai sta-

tisztikáknak meg kell felelnie a magyar jognak. A 223/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet tartalmazza a konkrét rendelkezéseket az uniós statisztikákra vonatkozó titoktartási kötelezettségekről.

A nemzetközi vándorlással kapcsolatos statisztikai és közérdekű adatkezelés közvetlenül alig, inkább közvetetten foglalkozik az általános adatvédelmi rendelet. Például akkor, amikor úgy rendelkezik, hogy a Bizottság, megfelelőségi határozata hiányában, az uniós jog vagy a hazai jog fontos közérdekből kifejezetten korlátozhatja bizonyos kategóriába tartozó adatoknak valamely harmadik országba vagy nemzetközi szervezet részére történő továbbítását, ha erről a rendelkezésről a Bizottságot értesítették. Ha az 1951.évi genfi egyezmények által előírt feladat elvégzése, illetve a nemzetközi humanitárius jog fegyveres konfliktus esetén alkalmazandó rendelkezéseinek történő megfelelés alapján például a Vöröskeresztnek olyan érintett személyes adatait továbbítják, akinek fizikailag vagy jogilag nem áll módjában a hozzájárulás megadása, erre úgy lehet tekinteni, mint ami fontos közérdekből vagy az érintett létfontosságú érdeke védelmében szükséges. A közvetett utalásra példa, a már említett profilalkotáson, közérdekű archiváláson, a különleges (pl. az üldözéstől való félelmet megalapozó) adatok jogszerű kezelésén túl, az adatkezelést jogszerűnek kell tekinteni akkor is, ha az érintett életének vagy másik személy érdekeinek védelmében, létfontosságú érdekeire hivatkozással történik, és az adatkezelés egyéb jogalapon nem végezhető, így egyszerre fontos közérdeket és az érintett létfontosságú érdekeit is szolgálja, ha az adatkezelésre humanitárius okokból vagy humanitárius vészhelyzetben, különösen természeti vagy ember által okozott katasztrófák esetében van szükség.

Röviden, az általános adatvédelmi rendelet nyomán a hazai információs önrendelkezési törvény, a statisztikai törvény, valamint néhány kapcsolódó törvény (például a népszámlálásról, az egészségügyi adatok kezeléséről, a szociális igazgatásról, a gyermekvédelemről) módosítása elkerülhetetlen, éppen az általános garanciák és kifejezések érvényesítésére, valamint a legitim eltéréseket meghatározva.

A nemzetközi vándorlásra, az állampolgárságra és a menekültügyre vonatkozó statisztikai adatgyűjtést 2008 óta a 862/2007/EK rendelet szabályozza. Az EU-tagállamok, az EFTA-tagországok és a tagjelölt országok a referenciaévtől kezdve az adatok összetételére és elemzésére a 351/2010/EU végrehajtási rendeletet kell alkalmazni. Ez meghatározza a nemzetközi migrációs folyamatokra, a külföldi népességállományra, az állampolgárság megszerzésére, a tartózkodási engedélyre, a menekültügyre, valamint az illegális belépéssel és tartózkodással szembeni intézkedésekre vonatkozó alapvető statisztikákat. Az uniós tagállamok ugyan továbbra is a nemzeti rendszerük szerint gyűjtik az adatokat, de a rendelet értelmében összeállított statisztikáknak közös definíciókon és fogalmakon kell alapulniuk. Például, a rendelet 2. cikke (1) bekezdésének a), b) és c) pontja értelmében az adatgyűjtés célcsoportja az a bevándorló, aki a szokásos tartózkodási helyét egy tagállam területére teszi át, és ott legalább 12 hónapig tartózkodik, vagy ilyen időtartamú tartózkodást tervez, illetve hasonlóképpen minden olyan kivándorlót, aki több mint 12 hónapja él külföldön. Az Eurostat által gyűjtött adatok ezért legalább 12 hónap időtartamú migrációra vonatkoznak, azaz migránsként azokat az embereket veszik figyelembe, akik legalább egyéves időtartamra vagy huzamos ott-tartózkodást tervezve vándoroltak egy másik országba. Az uniós tagállamok többsége a hatósági

(közigazgatási) adatforrásokra támaszkodik (például a népesség-nyilvántartásra, az idegenrendészeti nyilvántartásra, a munkavállalási engedélyek nyilvántartásaira, az egészségbiztosítási és az adóügyi nyilvántartásokra), amikor statisztikát készít. Kisebb részben a többi tagállamból elérhető statisztikák alapján készít számításokat, tükör statisztikákkal dolgozik, mintavételes felméréssel vagy becslésen alapuló módszerekkel. A rendelet csak reményt adott arra, hogy növekedjen a migrációra és az állampolgárságra vonatkozó statisztikák elérhetősége és összehasonlíthatósága. Nincs tehát szó teljesen egységes statisztikáról, például, ha egy menedékkérőnek 12 hónapja a szokásos lakóhelye Magyarország, nem szerepel a népesség statisztikában, csak ha már menekült, míg 14 EU tagállamban és Svájcban igen, míg Norvégiában sem egyikben, sem másikban nem szerepelnek, ha csak tartózkodási engedélyük van.⁴

Az információk önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény szerint közadatkeresőnek⁵ kell működnie, hogy a lakosság hozzáférjen a *közérdeklésre kötelezett szervek közérdekű adataihoz*, pontosabban az arra utaló hivatkozásokhoz. Ezért az intézményeknek nem csak arról kell gondoskodniuk, hogy saját honlapjukon köztegyék adataikat, hanem a közadatkereső részére el kell készíteniük az adataikat leíró adatokat is. Sajnos ezek éppen a közvéleményt érdeklő, esetünkben a nemzetközi vándorlással, az itt élő külföldiek gazdasági, társadalmi jelenlétével kapcsolatosan nem árulnak el semmit, legfeljebb néhány hivatal létszámáról, vezetőiről, ügyterhekről tudhatunk meg pár adatot. Bár az Infotv. melléklete szerint például negyedévente kellene minden hivatalnak, állami szervnek, önkormányzatnak, vagyis a közfeladatot ellátó szervnek a „tevékenységére vonatkozó, jogszabályon alapuló statisztikai adatgyűjtés eredményeit, időbeli változásukat” közzétenni, akárcsak az Európai Unió támogatásával megvalósuló fejlesztések leírását, az azokra vonatkozó szerződéseket, ezt nem teljesítik, hátha a migrációs statisztika fejlesztéséhez is kaptunk támogatást. Ezért, aki határozott kérdést tud megfogalmazni, megfelelő háttér (sajtó, költségvetési törvény, számszámadási törvény, államháztartási szabályok) birtokában, az közérdekű adatot igényelhet. A közérdekű adatok egyedi igénylésének és teljesítésének szabályait tartalmazó NAIH elnökének 9/2017.sz.elnöki utasítása szerint, az adatigénylő portálon⁶ az adatigénylési felület rendszeres, napi követése a belső adatvédelmi felelős feladata, hála az Átlátszó által végzett, az OSI által támogatott közérdekű tevékenységnek.

II. Gondok a migrációs statisztikával

A fentiekben jelzett adatkezelési jogosítványok és a közérdeklődésre számot tartó adatok, statisztikák hiánya, töredékessége, még a jogi előírások ellenére is, fennáll. Néhány példával (1.Táblázat) illusztrálom, hogy ez milyen módon jelenik meg a statisztikákban.

⁴ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics/hu [2018.május 20.]

⁵ <http://www.kozadat.hu/kereso/> [2018.május 20.]

⁶ www.kimittud.atlatszo.hu

(a) Hazai használatra nem érhető el az a statisztika, amit az EUROSTAT-ból, éppen az EK rendeletnek köszönhetően, megszerezhetünk. Például azoknak a gondviselő nélküli kiskorúaknak a számát, akik menedéket kérnek Magyarországon.

(b) Ennél is különösebb a kiadott tartózkodási engedélyekre vonatkozó éves statisztika, mert az EUROSTAT négy szempont szerint csoportosítva ad egy olyan számot, amelyet a hazai hatóság (BÁH) honlapján szereplő adatokból még kiszámítani sem lehet. Ugyanis az adott évre nem az engedélyek megoszlását tartalmazza, hanem a kérelmekét, továbbá a tartózkodás okaként nem négyet, hanem hatot különböztet meg. Nem érthető, hogyan jött ki az egyik vagy a másik statisztika.

(c) Elcsodálkozunk, ha a magyar állampolgárságot szerettek számát nézzük, mert az EUROSTAT adatai szerint csak 2011-2012-ben volt némi kiugrás, de a közvélemény előtt nagyban hirdetett egymillió új állampolgár nem látszik sehol. Így teljesen torz az elemzés, miszerint 2016-ban az EU 28 tagállamában egy év alatt 18 százalékkal nőtt az állampolgárságot kapottak száma, amely így elérte a 994 800 főt, és a honosítási ráta, amely jelzi egy államban az összes ott élő külföldihez viszonyított arányt, azaz az állampolgársági politika alakulását, miként változott. A 2016-ban állampolgárságot szerettek 40 százaléka 25 év alatti a tagállamokban, de vajon ebből mi igaz Magyarországra? Végül rábukkan a kutató a KSH kiadványára, amelyből megtudhatja, hogy 2011–2015 között 647 ezer határon túl élő személy kapott magyar állampolgárságot, a vizsgált öt évben pedig összesen 60 904 magyarországi lakcímmel rendelkező személy kapott magyar állampolgárságot, azaz összesen 708 ezer fő.⁷ A nagyságrendi eltérés tehát abból adódik, hogy a KSH az az EUROSTAT részére csak az itt lakcímmel rendelkezőket jelentette be, de azt nem, hogy az a kivétel, a többség olyan kettős állampolgár, akik formálisan nem itt élnek, de bármikor átköltözhetnek, és végeredményben uniós polgárok. Ha ezt összevetjük az EUROSTAT adataival, amely csak a 2011-2015 közötti állampolgárságot szerettek vonatkozik, amely 65 200 főt jelent, már csak az a kérdés marad fenn, hogy vajon hányan szereztek a honosításon kívül egyéb jogcímek szerint magyar állampolgárságot, mert a mintegy ötezres különbségen belül ezeknek a megoszlása nem deríthető ki. A legfrissebb statisztikai információk anyagból⁸ sem kapunk erre választ, mivel abban sem a menekültekre, sem az állampolgársági ügyekre nincs adat. A KSH saját oldalán szereplő adatsor pontosabb az EUROSTAT-nál szereplőnél, mert ott csak százaz kerekítéssel adták meg az állampolgárságot szerettek éves számát, de ugyanúgy hallgatnak arról, hogy ez csak az összesség egy kicsiny része. Persze a tárgyban a BÁH honlapja nem hagy kétségek közt, ugyanis utoljára 2013-2014-re vonatkozóan közöl állampolgársági adatokat: mintegy 860-900 fő kért honosítást ebben a két évben, de hogy más jogcímen és összesen hányan szereztek állampolgárságot, az sem akkor, sem azóta ott nem olvasható. Megtévesztő azonban a STADAT táblán szereplő adatsoruk, amely a bevándorló külföldi állampolgárok számát mutatja 2000-től, földrészek és országok szerint, mert az tartalmazza az uniós polgárokat és a harmadik állam polgárait. Bár kiszámolható, hogy mennyi volt az uniós polgárok szabad mozgásából adódó migrációs létszám, és mennyi a harmadik országokból jövőők száma, ez a gyors áttekintést és a cím szerint keresőt egyaránt megakasztja.

⁷ KSH Új magyar állampolgárok. Változások az egyszerűsített honosítási eljárás bevezetése után, Budapest, 2017.

⁸ Statisztikai Tükör, 2018. április 20.

1. Táblázat

Három migrációs adatsor

Kísérő nélküli kiskorú menedéket kérők (Asylum seekers to be considered as unaccompanied minors)						
Eurostat forrás: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00194&plugin=1				<i>Hazai forrás:</i> nincs		
2013: 380	2014: 605	2015: 8805	2016: 1220	2017: 230		
Tartózkodási engedély kiadása és indoka (Residence permi issued by reasons) 2016-ban						
Eurostat forrás: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:First_residence_permits_issued_by_reason_2016_MI17.png						
Összes: 22 842	családegyesítés: 4730 (20,7%)	oktatás, tanulás: 7874 (34,5%)	foglalkoztatás 5851 (25,6%)	egyéb: 4387 (19,2%)		
BÁH honlapja: http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu						
Összes engedély: (3 hónapnál hosszabb): 37 718	Összes kérelem: 51 117 és ezen belül ok 1: munkavállalási	ok 2: jövedelemszerzési	ok 3: tanulmányi	ok 4: családi	ok 5: egyéb 1 és egyéb 2	ok 6: hivatalos

Úgy tűnik, hogy a hazai kutatók és szakemberek régóta érzékelik: baj van a migrációs adatokkal. A Statisztikai Szemle 2009-ben foglalkozott a nemzetközi vándorlási adatok használhatóságával, éppen azért, mert bizonytalan, hogy milyen adatok alapján fogalmaznak meg következtetéseket, állításokat. Így a közvélemény és a politika is más-más migrációs trendeket lát és láttat. Vajon ez a mérhetőség nehézségeivel magyarázható vagy valami mással?

A migrációs trendek leírása, jellege nagymértékben függ az alkalmazott módszerektől és az adatforrásoktól⁹:

- Országoként alapvetően eltérő adatok és a sokféle módszerrel gyűjtött információk állnak rendelkezésre, amely nem teszi lehetővé a standardizált, minden országban egységes statisztikai adatgyűjtést, a nemzetközi összehasonlítások során az adatok egységesítése csak részben lehetséges, mert más-más kategóriákra és más-más időpontokra vonatkozhatnak.
- Ennek hátterében az is meghúzódik, hogy nincs egységes válasz arra, hogy ki a migráns. A migráns megkülönböztethető a hazai népességtől állampolgársága vagy születési helye szerint, mindkét esetben mást tudunk vizsgálni. A tartózkodás időtartama alapján (tartósan itt élő, visszatérő, ingázó, rövid ideig tartózkodó, szezonális) és aszerint is fontos definíciós különbségek adódnak, hogy az

⁹ HÁRS ÁGNES: *Nemzetközi migráció a számok és a statisztika tükrében*. Statisztikai Szemle, 2009/7-8. 682–711. pp.

illető legálisan vagy nem legálisan tartózkodik itt, milyen tevékenységet végez, dolgozik-e, ha igen, hogyan és mit (gazdasági aktivitás mérése); Ugyanakkor a hazai népszámlálási definíció szerint a migráns népességbe beletartozik a három hónapnál hosszabb ideig tartózkodó, lakóhellyel rendelkező embercsoport is, bár a számbavételt nyilvánvalóan nem a rövid távú tartózkodás, hanem a magyarországi tartózkodási hely léte határozza meg.

- A migránsok mozgása és jogállásának változása (például állampolgárrá válásuk, letelepedésük, hazatérésük, vagy a rájuk vonatkozó jogszabályok átalakulása miatt) miatt a flow és a stock adatok szétválasztása szükséges, azok egymáshoz igazítása, és a változások alapján az adatok kiigazítása nélkül pedig gyorsan érvényüket veszítik, illetve csak az adott felvételi időpontra alkalmazhatóak.
- A mintában az alacsony elemszámra való tekintettel, az 1997 és 2005 közötti részletes munkaerő-felmérési adatokat összevonta, s arról például biztosan nem a statisztikai adatgyűjtés, hanem egyéb forrás segítségével, például felmérés, becslés vagy közvetett módon nyert kalkulációval lehet valamilyen elemzést készíteni.

Az adatforrás lehet hatósági/igazgatási adatgyűjtés (pl. különböző, a külföldiekkel kapcsolatba kerülő hivatalok ügyféladatai), népszámlálási adat, háztartási felvétel, minta (pl. munkaerő felmérés). 2009-ben minimálisan 13 állami adminisztratív, valamint a KSH statisztikai és a népszámlálási adatgyűjtés szerepelt a lehetséges adatforrások közt, amelyhez járult még az OSAP éves adatgyűjtése, kiegészítve a már említett uniós követelményekben előírt standard adatgyűjtést.¹⁰ Hárs Ágnes OECD, EU, BM BÁH, KSH adatokkal illusztrálja tudásunk részlegességét és csonkaságát. Az adminisztratív adatok fogalmi rendszere és célja nem alkalmas sokszor a statisztika készítésére (például a rendészeti adatbázisban szereplő iskolázottság/végzettség/szakképzettség azért teljesen megbízhatatlan adat, mert valójában a tartózkodási engedély, menekült jogállás vagy honosítás elbírálásában nincs semmiféle jogi relevanciája). Külön erőfeszítést igényel, ha például a munkaerő-felmérést, amelyet nem szoktak használni a hazai migráció vizsgálatára, mégis alkalmazza e célra, noha a reprezentatív mintában kicsi a migránsok aránya. Az alacsony minta elemszámra való tekintettel az 1997 és 2005 közötti részletes munkaerő felmérésadatokat összevonta, s abból képzett panelt, amelybe már elemezhető számú migráns került. 2006 óta azonban ez sem járható út, mert a munkaerő-felmérés adataiban már nem tüntetik fel a migránsokat származási országok szerint, csak az EU-állampolgár és nem EU-állampolgár megkülönböztetést teszik, az európai követelményeknek megfelelően. A szabályok átalakulása révén pedig a munkavállalási engedélyezési adatok csak akkor jeleztek érdemi gazdasági aktivitási trendet, amikor még a munkavállalási engedély a belépés és letelepedés eszköze volt, azaz a munkavállalás jórészt a hazai munkaerőpiacon maradással, a letelepedési engedély és állampolgárság megszerzésével folytatódott. Ez az időszak az uniós munkavállalók szabad mozgásának kiterjedésével elmúlt. Hárs Ágnes összegzése: az adatok a legális migráció nagyságrendjének számszerű leírására, a trendek alakulására csak többé-kevésbé alkalmasak, a

¹⁰ TÓTH JUDIT: *A migrációs adatok kinyerése – jogi áttekintés*. 2009. november (Háttéranyag KSH NKI számára, 16. p.).

magyarországi migráció statisztikai nyilvántartásának állapota nem teszi lehetővé a tényleges folyamatok árnyalt leírását, ezért mozaikszerű kép alkotható csupán.

A statisztikai adatokat előállítók és primér módon felhasználók ehhez még további *mérési és alkalmazhatósági gondokat* tártak fel¹¹:

- Viszonylag későn, azaz csak 1990 után szembesültek a szakemberek azzal, hogy a nemzetközi vándorlás „mérése”, a migrációra vonatkozó adatok összegyűjtése bonyolultabb feladat, mint más népmozgalmi adatoké. Ez a megállapítás a Magyarországra érkező külföldiekre és a távozott magyar állampolgárookra egyaránt vonatkozik. Ennek ellenére nem volt sem a Belügyminisztériumban törekvés arra, hogy a korábbi idegenrendészet helyett olyan intézményrendszert alakítsanak ki, amely a befogadók és a befogadottak közös érdekeire építve segítse a külföldiek magyarországi beilleszkedését, amelyhez tehát másféle adatgyűjtés kellene. Másfelől, a távozó magyarokkal kapcsolatos adatgyűjtést teljes érdektelenség övezte. Ezért például csak azoknak az embereknek tudjuk biztosan a számát, akik a magyar állampolgárságról, külföldön élve, lemondtak (1990-2004 közt ez 14 727 fő volt), a többi emigrációs adat bizonytalan. Annál is inkább, mert a különböző külföldi statisztikai kiadványok csak az adott országban egy évig vagy annál hosszabb ideig valamilyen engedéllyel tartózkodó külföldi állampolgár számát tünteti fel, s egy meghatározott szám alatt pedig nem is teszik közzé a bevándorlók számát. Ráadásul a közölt adatokból nem lehet megállapítani, hogy a bevándorló magyar állampolgár Magyarországról vagy egy harmadik országból vándorolt-e be az adott országba, illetve az onnan elvándorló magyar állampolgár Magyarországra visszatért-e vagy sem.
- Az EU kidolgozta a migrációs statisztika általános elveit, így azt, hogy a statisztikai adatok az ENSZ és az OECD Nemzetközi Vándorlásstatisztikai Ajánlásai-val legyenek összhangban, készüljenek éves jelentések a migrációról és a menekültügyről az EU számára, a havi/éves jelentéseket pedig elektronikusan is lehessen elérni, terjeszteni. Ám ezt nagyban akadályozza, hogy a vándorokra vonatkozó hármas fogalmat mellőzik, országonként különböző következetességgel alkalmazzák. (a) nemzetközi migráns (az a személy, aki a szokásos lakóhelyét megváltoztatja, vagyis azt az országot, ahol él, napi pihenőidejét tölti); (b) tartósan/long-term vándorló (aki a szokásos lakóhelyétől legalább 12 hónapig távol van úgy, hogy a befogadó ország ténylegesen a szokásos lakóhelyévé válik); (c) rövid távú/short-term vándorló (aki a szokásos lakóhelyétől legalább 3 hónapra, de legfeljebb 12 hónapra van távol, ide nem értve a nyaralást, látogatást és a gyógykezelést). Ezért a nemzeti jogrendszerekre épülő statisztikák egymáshoz hasonlíthatósága is korlátozott.
- Bár a vándorlási adatforrások három fő típusa elméletileg szépen elkülöníthető (adminisztratív nyilvántartások, határstatisztikák és a megkérdezésen alapuló adatgyűjtés), de Magyarországon még ezek sem illeszkednek, és az egymással

¹¹ SÁROSI ANNAMÁRIA – TÓTH PÁL PÉTER: *Mérési lehetőségek a nemzetközi vándorlásstatisztikában*. Statisztikai Szemle, 2009/7-8. 712–728. pp.

összefüggő információk gyűjtése Magyarországon több forrásra támaszkodik, de nincs egységes összekapcsolható nyilvántartás. A különböző hatóságoktól megkapott adatrendszereket (BM BÁH, OEP, KEKKH, adóhatóság, munkaügyi hatóság révén) a KSH próbálja tisztítani, ellenmondásoktól mentessé tenni, bár nincs mindegyik részük elektronizálva, nincs tényleges határstatisztika, a hatóságok nem alkalmazzák sokszor az egységes statisztikai kódokat (pl. az országra, gazdasági tevékenységre, végzettségre vonatkozóan). Ezért évente kellett új programot írni a feldolgozhatósághoz, ami miatt az éves összehasonlíthatóság erősen bizonytalan.

- Csak 2001-től változott meg a népesség továbbszámításának módszere: a KSH a nemzetközi vándorlást is figyelembe veszi a két népszámlálás közötti népességszám meghatározásánál. Ugyanakkor a kivándorló külföldiekről és magyar állampolgárokról alig van adat (még a kivándorló magyar állampolgárok külföldön született gyermekeiről és haláláról is hiányosak az adatok, hacsak a magyar konzulok anyakönyvezési jogosultsága révén 2017-től ez a pontatlanság nem csökken¹²). Ennek enyhítésére a KSH 2005-ben együttműködési megállapodást kötött hat országgal (Ausztria, Németország, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia, Csehország), hogy a tükörstatisztika keretében a statisztikai adatokat egymással kicserélik.

A Népességtudományi Kutatóintézet projektje 2010-2012 közt azért jött létre, mert hiányosságok, illetve ellentmondások vannak a harmadik országbeli állampolgárokkal kapcsolatos hazai migrációs statisztika terén. A projekt megvalósításában a Népességtudományi Kutatóintézet kutatói és a KSH, valamint a migrációs adatok nyilvántartásában közvetlenül érintett hivatalok egy-egy szakértője is részt vett.¹³ Mintha a diagnózis ellenére késne a terápia: „a különböző érintett intézmények nyilvántartásai egymástól elszeparáltan léteznek, összekapcsolásuk nem megoldott; az adatgyűjtések nincsenek összehangolva és egységes fogalmi rendszer sincs kidolgozva; a migrációs statisztikákban rejlő, eddig fel nem használt lehetőségek feltáratlanok, illetve a *harmadik országok állampolgáraival* kapcsolatos államigazgatási működés információs háttere nem eléggé integrált”- fogalmaz a két vezető kutató. Ezért újabb javaslatokat tettek a diszfunkciók és a hiányosságok megszüntetésére.

III. Következtetések

Az ENSZ adatokkal foglalkozó világfóruma ugyan nem kizárólag a nemzetközi vándorlásra összpontosított, de a 2017.január 15-18. közt Fokvárosban összegyűlt másfélezer résztvevő a 2030-ig szóló *globális fenntartható fejlődési céloknak a megfelelő statisztikai adatokkal való alátámasztásával* irányt mutatott ebben a tekintetben is. A tanácskozáson abból indultak ki, hogy az adatokkal alátámasztott döntésekhez a tényszámokat

¹² 429/2017. (XII. 20.) Korm. rendelet az anyakönyvezési feladatok ellátásának részletes szabályairól, valamint a 2016: CIV. törvénnyel módosított 2010.évi I. törvény az anyakönyvi eljárásról.

¹³ KSH Népességtudományi Kutatóintézet: A migrációs statisztika fejlesztésének lehetőségei. Vezető: Gödri Irén, Tóth Pál Péter. Az Európai Integrációs Alap támogatásával (EIA/2010/3.2.1.1.).

kellene ismerni, de ezek nem állnak rendelkezésre. Például hogyan lehet úgy állami intézkedéseket tervezni, hogy száznál több ország nem vezet megbízható nyilvántartást a születésekről és a halálozásról, vagy ha az országoknak csak 41 százaléka állít elő adatokat a nőkkel szembeni erőszakról? Pedig a nyílt adatokhoz való hozzáférés adatforradalmat jelez ezen a téren is.¹⁴

Az elfogadott akcióterv szerint,¹⁵ a statisztikai tevékenység erősítéséhez, a következő három évben az Afrikai Fejlesztési Bank és a Világbank (Nemzetközi Fejlesztési Társasága révén) legalább 1 milliárd USD támogatást ad a fejlődő országokban az adatgyűjtéshez, a háztartási felvételekhez vagy éppen a társadalmi nemek helyzetét vizsgáló statisztika fellendítéséhez. Az információs ökoszisztémákkal kapcsolatos innovációk és szinergiák egyre inkább az állami és a magánszféra közötti partnerségek révén lehetővé teszik a nagy adatbázisok és más nem hagyományos adatforrások használatát a szakpolitikák kialakításában, hogy azokat felhasználják a hivatalos statisztikákban. Az innovatív webalapú technológiák alkalmazása révén a nemzeti statisztikai rendszerek mögött álló döntéshozóknak olyan technológiákba és készségekbe kell befektetniük, amelyek több forrásból származó adatok összegyűjtéséhez és integrálásához szükségesek, beleértve a térinformatikai adatok statisztikával és más adatokkal történő integrálását. Ez azt jelenti, hogy jobban kihasználják a hagyományos statisztikai felméréseket, a népszámlálást és az igazgatási nyilvántartásokat, tehát a technológia erejét kihasználva új adatforrásokra, például mobiltelefon-nyilvántartásokra, földmegfigyelésekre, más érzékelőkre és a közösségi médiára van szükség. Több polgár által generált adatot is fel kell használni, hogy nyomon kövessék a sérülékeny csoportok igényeit és interoperabilitását az adatszolgáltatók és a felhasználók körében.

Hat stratégiai területet határoztak meg, hogy felszámolják az adat- és a kapacitáshiányt, amely miatt sokak helyzete feltáratlan és láthatatlan:

- (a) a fenntartható fejlődésre vonatkozó adatok koordinálása és stratégiai vezetése;
- (b) a nemzeti statisztikai rendszerek innovációja és korszerűsítése;
- (c) az alapvető statisztikai tevékenységek és programok megerősítése;
- (d) az adatok terjesztése és felhasználása;
- (e) az érdekelt felek közötti partnerség;
- (f) az erőforrások mobilitása és koordinációja.

Ami pedig a migrációs statisztika minőségének a javulását illeti, ahhoz *olyan migrációs és kormányzati politikai környezetre van szükség, ahol a migráció önmagában fontos*, és célja annak kezelése, nem pedig megállítása, felszámolása, tehát ezért részletes tudásra és a folyamatok megértésére szükség van. Ettől egyre messzebb kerültünk. Kívánom, hogy az ünnepelt megérje ezt a változást!

¹⁴ Holka László beszámolója az ENSZ Statisztikai Bizottságának üléséről 2017. március 7. és 10. között, Nemzetközi Statisztikai Figyelő 2017/1-2:1-3.

¹⁵ UN: The Sustainable Development Goals Report 2017. <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2017/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2017.pdf> [2018. május 20.]

Felhasznált irodalom

Hárs Ágnes: Nemzetközi migráció a számok és a statisztika tükrében. *Statisztikai Szemle*, 2009/7-8: 682–711. pp.

Holka László beszámolója az ENSZ Statisztikai Bizottságának üléséről 2017. március 7. és 10. között. Nemzetközi Statisztikai Figyelő. 2017/1-2. 1–3. pp.

KSH Népeségtudományi Kutatóintézet: A migrációs statisztika fejlesztésének lehetőségei. Vezető: Gödri Irén, Tóth Pál Péter. Az Európai Integrációs Alap támogatásával (EIA/2010/3.2.1.1.).

SÁROSI ANNAMÁRIA – TÓTH PÁL PÉTER: *Mérési lehetőségek a nemzetközi vándorlási statisztikában*. Statisztikai Szemle. 2009/7-8. 712–728. pp.

TÓTH JUDIT: *A migrációs adatok kinyerése – jogi áttekintés*. 2009. november (Háttéranyag KSH NKI számára. 16. p.

429/2017. (XII. 20.) Korm. rendelet az anyakönyvezési feladatok ellátásának részletes szabályairól, valamint a 2016: CIV. törvénnyel módosított 2010. évi I. törvény az anyakönyvi eljárásról.